



Recomendación á Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, para que se estudie a posibilidade de modificar o sistema de acceso para as categorías superiores do corpo de policía local, evitando que quede restrinxido de forma exclusiva á promoción interna.

Expediente: A.4.Q/12203/15

Santiago de Compostela, 20 de xullo de 2017

Sr. vicepresidente:

Con motivo do escrito de queixa presentado por D. [REDACTED] iniciáronse os trámites de investigación sobre o sistema de acceso e promoción interna recollidos na Lei 4/2007, do 20 de abril, de coordinación de policía locais.

ANTECEDENTES

1. Nun primeiro escrito, o interesado indicábanos que no proxecto de lei de modificación da Lei 4/2007 de coordinación de policía locais de Galicia, estaba previsto manter o disposto nos artigos 37 a 42 da lei relativos á forma de acceso ás diferentes categorías dos corpos da policía local galega, permitíndose única e exclusivamente o acceso libre á categoría máis baixa da estrutura de escalas, de xeito que a entrada ás restantes categorías unicamente pode realizarse mediante promoción interna ou mobilidade vertical. O autor da queixa consideraba que este contido vulnera o principio de igualdade no acceso á función pública e incidía no feito de que na meirande parte das restantes Comunidades Autónomas, se permite, dunha forma u outra, o acceso libre ás categorías superiores.

2. Tras requirir información á Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza, a administración remitiunos un escrito indicando que o lexislador considera que para as categorías superiores resultan máis idóneos os sistemas de promoción interna ou de mobilidade, xa que logo se trata dun corpo de seguridade cuxo persoal precisa dunha formación inicial elevada e baseada en competencias adquiridas polo desempeño profesional, que garanta debidamente a adquisición de hábitos e destrezas que lle permitan cumprir o complicado papel que ten a Policía. De permitirse o ingreso polo sistema de quenda libre ás categorías superiores, a quen ingrese nos corpos de Policía local por este sistema faltaríalles a necesaria bagaxe e experiencia profesional, cuestións que son moi importantes para un adecuado desempeño policial.

Recollíase tamén no informe da administración que os representantes dos traballadores tiñan manifestado a súa conformidade con este sistema atendendo a dous motivos: por unha parte, de permitirse o ingreso polo sistema de quenda libre nas categorías superiores á de policía, a carreira profesional nos corpos de Policía local de Galicia veríase moi minguada; e por outra banda, ocorrería que en moitos casos puidese ocupar un posto de mando, e mesmo a xefatura do corpo, unha persoa carente das necesarias competencias profesionais, aptitudes e capacidades, que podería provocar o rexeitamento do resto do persoal do corpo.

Por último, o informe facía mención a que se está a falar de promoción interna ou de mobilidade dentro dun corpo de funcionarios, polo que non se pode considerar restritivo; e en canto á normativa de coordinación doutras comunidades autónomas, non resulta ser certo en todos os casos que se permita o sistema de quenda libre, que na maioría está supeditado a que antes se utilicen previamente os de promoción interna ou de mobilidade e os de quenda libre queden como último recurso, só nos casos de haber prazas desertas ou non se poderen cubrir por outros sistemas. Nos de seguridade do Estado non está permitido o acceso polo sistema de quenda libre máis que nas categorías básicas (garda civil e policía), e nas de tenente da Garda Civil e inspector do Corpo Nacional de Policía. Mesmo así, nestes dous casos, o período de formación para o tenente é de 5 anos e o do inspector é de 3, cuestión impensable nun corpo de Policía local.

3. Fronte ao oficio anterior da administración, do que lle demos traslado ao autor da queixa, o interesado remitiunos as súas consideración así como a relación da normativa de catorce Comunidades Autónomas que confirman as afirmacións vertidas polo reclamante cando facía referencia á lexislación no resto do territorio sobre a mesma cuestión. Por tal motivo, consideramos necesario transmitir copia de tal documento á consellería para o seu análise e remisión das consideracións oportunas sobre o estado da cuestión, tendo en conta os últimos resultados da negociación do proxecto legislativo da Lei de Coordinación de Policías Locais de Galicia.

En contestación a este novo requirimento, a Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza adxuntou un segundo informe no que sinala que con carácter xeral os sistemas por excelencia son o de acceso libre para a categoría de policía; e os sistemas de mobilidade ou de promoción interna para o resto. Unicamente aparece a oposición libre cando resultase imposible a cobertura por mobilidade ou promoción interna, e tamén para postos de xefatura do corpo. No que atinxe aos corpos do Estado (Garda Civil e Policía Nacional), o acceso libre se utiliza exclusivamente para o ingreso nos Corpos, na categoría básica de policía ou garda civil, e mesmo neste caso con reservas de cotas para colectivos específicos do Exército ou do propio Corpo. No resto das categorías sempre é o sistema de promoción interna; agás unicamente no caso de Inspector da Policía ou de Tenente da Garda Civil, no que se reserva unha porcentaxe das vacantes para oposición libre.

Continúa o informe indicando que, por outra banda, a administración sinala que a Lei 4/2007 se aprobou polo Parlamento de Galicia. Na súa tramitación participaron con carácter previo (na fase de anteproxecto) os servizos xurídicos da Xunta de Galicia, e posteriormente os letrados do propio Parlamento, sen que ningún deles entendese que esta norma podería resultar contraria aos intereses xerais, e moito menos chocar cos principios constitucionais, ao non facer tacha ningunha sobre o particular.

Para rematar, a consellería sinala que un proceso semellante, polo que respecta á emisión de informes xurídicos e análise da adecuación do texto do Proxecto á legalidade vixente, foi seguido no proxecto de Lei de modificación da dita lei 4/2007, cos mesmos actores que interveñen na elaboración, discusión e aprobación, se é o caso, no Parlamento de Galicia no que se atopa agora en plena tramitación. Neste sentido, o Informe da Asesoría Xurídica Xeral da Xunta de Galicia non fai, novamente, tacha ningunha sobre o a constitucionalidade do texto. Neste caso con máis consenso previo, xa que logo no seo da Comisión de Coordinación de Policías Locais que se creara en virtude do artigo 18 da Lei 4/2007, está funcionando un Grupo Técnico de Traballo, participado por técnicos da Xunta de Galicia e representantes dos concellos e dos sindicatos policiais, que elaboraron o texto deste anteproxecto nun marco de absoluto consenso.

ANÁLISE

1. No acceso á función pública deben garantirse en todo caso os principios de igualdade, mérito, capacidade e publicidade. A necesaria relación recíproca entre o artigo 23.2 da Constitución Española e o 103.3 do mesmo texto, esixe que, ademais da definición xenérica dos requisitos ou condicións necesarios para aspirar a un emprego público, se impoña a obriga de non esixir para o acceso á función pública requisito ou condición algunha que non

sexa referible aos indicados conceptos de mérito e capacidade, de xeito que puideran considerarse vulneradores do principio de igualdade, e, en definitiva, que impidan o libre acceso á un posto na administración pública.

Agora ben, o artigo 23.2 da CE recoñece expresamente no seu último inciso que a lei pode suxeitar o acceso a funcións públicas a determinados requisitos, polo que o dereito fundamental que nel se consagra non é un dereito indiscriminado, senón de configuración legal, dentro sempre do respecto aos principios e preceptos constitucionais. Deste modo, o dereito non se lesiona se a esixencia dos requisitos establecidos con carácter xeral polas leis se aplica motivadamente con criterios razoables i en termos de xeneralidade que exclúan discriminacións persoais ou que supoñan, por parte da Administración, restricións innecesarias para o exercicio deste dereito fundamental, debendo prevalecer en todo caso a interpretación máis favorable á efectividade de aquel. O órgano competente, estatal ou autonómico, pode determinar a cualificación técnica que deben ter os que, na respectiva Administración, vaian a prestar servizos, pero so pode establecer diferencias en razón de que a capacitación técnica sexa a adecuada á natureza das tarefas a realizar e con carácter xeral, é dicir, pola posesión de determinados coñecementos ou titulación. De feito, as probas restrinxidas considéranse un procedemento absolutamente excepcional ante unha situación extraordinaria, debendo existir unha xustificación razoable, proporcionada e non arbitraria, e co fin de acadar unha finalidade lexítima.

Dito o anterior, queda evidenciado que no noso ordenamento xurídico aparece consagrada como norma de aplicación básica que os procesos selectivos terán carácter aberto e garantirán a libre concorrència.

2. É neste momento cando debemos proceder a relacionar o discurso anterior co dereito que teñen recoñecido os empregado públicos á promoción interna. Efectivamente, a promoción interna regúlase como unha forma de promoción profesional, e cumpre unha dobre función: aproveitamento dos recursos humanos da propia organización e cumprimento do dereito dos funcionarios de carreira á súa progresión e mobilidade. Os procesos selectivos que recollan esta forma de provisión, deberán respectar igualmente os principios de igualdade, mérito e capacidade.

A conciliación entre o principio xeral de acceso ás administracións públicas mediante o sistema de probas libres, e o dereito á promoción interna, que implica restricións na convocatoria, esixe que o órgano convocante respecte un número suficiente de prazas abertas, isto é, a posibilidade de que os cidadáns que (cumprindo cos requisitos xerais) non teñan a condición de funcionarios públicos teñan a oportunidade de concorrer a un posto público.

O Tribunal Constitucional (Sentencia 302/1993, de 9 de novembro), respecto á preferencia para cubrir os postos de traballo vacantes ofertados sinala que *«la promoción interna de los funcionarios a través del trabajo, no puede confundirse con una patente para excluir la vigencia de los principios constitucionales, de modo que nada permite al legislador estatal o autonómico transgredir los límites que la Constitución impone a su libertad de configuración normativa, y menos cuando está en juego un derecho con rango fundamental como el de la igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las funciones públicas»*.

O Tribunal Supremo, en sentenza de 25 de xaneiro de 2006 (RC 6314/1999), ante unha convocatoria na que se ofertaban a totalidade das prazas á vía de promoción interna, determinou que non se pode descoñecer en absoluto o principio xeral das probas de libre acceso, de modo que o conxunto das convocatorias para determinadas Escalas e Corpos aparezan suficientes prazas excluídas da promoción interna como para que poida aceptarse que aquel principio legal ten sido debidamente respectado.

No fundamento de dereito catro da sentenza citada, o tribunal sinala que *“Sometido constitucionalmente el acceso a la función pública a los principios de igualdad y a los de mérito y capacidad (artículos 23-2 y 103-3 de la Constitución) la Ley mencionada ha consagrado el criterio general de que las Administraciones Públicas seleccionen a su personal a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre (artículo 19-1), pero al mismo tiempo ha ordenado que aquéllas faciliten la promoción interna, ahora sin límite legal expreso alguno, lo que llevado a su extrema consecuencia podría originar que se cerrara el acceso libre a los Cuerpos o Escalas con exigencia de titulación superior a la del certificado de escolaridad, porque todas las vacantes de aquéllas se reservasen a promoción interna, de modo que la total selección de funcionarios públicos tuviese siempre su origen en los Cuerpos o Escalas del grupo inferior, con independencia de que después, para ser promovido, sea necesario poseer la titulación exigida para integrarse en el grupo superior. Esta situación haría que el criterio legal del acceso libre quedase tan evidentemente restringido, que sin duda acabaría lesionando los principios constitucionales de mérito y capacidad. Es por eso que la eventual contradicción que podría originarse entre los artículos 19-1 y 22-1 de la Ley 30/84 debamos eliminarla mediante una racional interpretación de ambos preceptos y a la luz de los principios constitucionales. En este sentido es de notar que el criterio fundamental sobre el que se monta el sistema legal de selección del personal de las Administraciones Públicas es el de las pruebas libres, siendo éste además, el que mejor extiende, en razón de su propia amplitud subjetiva, los citados principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito. Esto no excluye, sin embargo, que los mismos no se respeten en los casos de promoción interna, aun cuando ésta, por propia definición, alcance a menos sujetos. Por eso en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a "facilitarla", nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres. En este sentido, aunque se haya prescindido de fijar un expreso límite numérico a las vacantes*

susceptibles de ser reservadas a promoción interna en cada convocatoria, sin embargo la interpretación sistemática de la Ley impone que no se desconozca en absoluto el principio general de las pruebas libres de acceso, de modo que en el conjunto de las convocatorias para determinadas Escalas y Cuerpos aparezcan suficientes plazas excluidas de la promoción interna como para que pueda aceptarse que aquel principio legal ha sido debidamente respetado.”

Cos argumentos anteriores, e analizando a actual redacción da Lei 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policía locais nos artigos 32 a 42, non parece que queden atendidas as recomendacións o Tribunal Supremo establece na sentenza referida. A norma galega establece o sistema de quenda libre unicamente para o ingreso na condición de policía local, que é a categoría máis básica, restrinxindo absolutamente o acceso aberto ás restantes categorías, ás que unicamente pode accederse mediante promoción interna.

Somos conscientes de que o dereito á promoción interna resulta igual de fundamental, así como da importancia do desempeño competencial axeitada das funcións dos postos obxecto de controversia neste expediente de queixa, pero tal consideración non parece resultar compatible coa exclusión absoluta da apertura á quenda libre dunha porcentaxe de prazas que sexa razoable, permitindo así armonizar os principios básicos de acceso á función pública e o dereito á carreira profesional e promoción interna. Terá, en todo caso, iso si, que concretarse as probas adecuadas que avalíen a capacidade suficiente dos aspirantes.

3. Igualmente, comprendemos perfectamente os mecanismos seguidos na aprobación da lei vixente, pero neste caso, e tal como dispón o artigo 30 da Lei 6/1984, de 5 de xuño, do Valedor do Pobo, se como consecuencia das súas investigacións, esta Institución chegase ao convencemento de que o cumprimento rigoroso dunha norma pode provocar situacións inxustas ou prexudiciais para os administrados, poderá suxerir ao Parlamento de Galicia ou á Administración a súa modificación.

4. Por último, mencionar que do análise da normativa comparada, pódese comprobar as diferentes Comunidades Autónomas teñen formulado diversas opcións, pero, en todo caso, apréciase un criterio común bastante xeneralizado de non limitar a posibilidade convocar prazas pola quenda libre (deixando nuns casos marxe aos Concellos e noutros impoñendo medidas concretas). Inclusive, tal e como recoñece a administración galega, no caso dos corpos do Estado (Garda Civil e Policía Nacional) nos que se reserva unha porcentaxe das vacantes para oposición libre permite para o posto de Inspector da Policía ou de Tenente da Garda Civil.

CONCLUSIONES

Por todo o indicado anteriormente, considerase necesario, en aplicación do disposto no artigo 32.1 da Lei 6/1984, de 5 de xuño, do Valedor do Pobo, facerlle chegar á Vicepresidencia e Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza a seguinte Recomendación:

Que se proceda ao estudio e valoración para permitir a introdución do sistema de acceso libre a determinadas prazas nas categorías superiores do Corpo de Policía Local de Galicia, impulsando dende a consellería os trámites precisos para acadar unha modificación dos artigos 32 a 42 da Lei 4/2007, do 20 de abril de Coordinación de Policía Local de Galicia, evitando a exclusividade da promoción interna nesas categorías.

Agradecendo de antemán a acollida ao manifestado nesta resolución do Valedor do Pobo, recordámoslle a necesidade de que no prazo de un mes de conta a esta institución da aceptación da recomendación formulada, no seu caso, e das medidas adoptadas para darlle efectividade, tamén no seu caso.

Ademais, facémoslle saber que, en aplicación do principio de transparencia, a partir da semana seguinte á data na que se ditou a presente resolución, esta incluírase na páxina web da institución.

Un atento saúdo.

Milagros María Otero Parga
Valedora do Pobo